

Vergaderjaar 2019–2020

**35 300 VI**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2020**

**Nr. 120**

### **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 17 april 2020

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft op 20 februari 2020 overleg gevoerd met de heer Dekker, Minister voor Rechtsbescherming, over:

- **de brief van de Minister voor Rechtsbescherming d.d. 11 juli 2018 inzake buitengerechtelijke geschilbeslechting en herstelrecht (Kamerstuk 34 775 VI, nr. 115);**
- **de brief van de Minister voor Rechtsbescherming d.d. 11 maart 2019 inzake antwoorden op vragen commissie over buitengerechtelijke geschilbeslechting en herstelrecht (Kamerstuk 35 000 VI, nr. 96);**
- **de brief van de Minister voor Rechtsbescherming d.d. 20 maart 2019 inzake rapport Belgische procedure voor Invordering van Onbetwiste schulden (IOS-procedure) (Kamerstuk 29 279, nr. 497);**
- **de brief van de Minister voor Rechtsbescherming d.d. 17 oktober 2019 inzake WODC rapport «Geschillen in het MKB – Over het verloop van conflicten bij bedrijven tot tien werkzame personen» (Kamerstuk 32 637, nr. 383);**
- **de brief van de Minister voor Rechtsbescherming d.d. 8 januari 2020 inzake beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces (Kamerstuk 29 279, nr. 560);**
- **de brief van de Minister voor Rechtsbescherming d.d. 20 januari 2020 inzake vervolg wetgevingstraject mediation (Kamerstuk 35 300 VI, nr. 102).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de commissie,  
Van Meenen

De griffier van de commissie,  
Hessing-Puts

**Voorzitter: Van Nispen**  
**Griffier: Tielens-Tripels**

Aanwezig zijn zes leden der Kamer, te weten: Van Dam, Van der Graaf, Groothuizen, Kuiken, Van Nispen en Van Wijngaarden,

en de heer Dekker, Minister voor Rechtsbescherming.

Aanvang 10.02 uur.

**De voorzitter:**

Goedemorgen. Ik open het algemeen overleg Geschilbeslechting en herstelrecht. We hebben tot één uur de tijd. Ik heet de Minister voor Rechtsbescherming, zijn ambtenaren, de aanwezige Kamerleden en de mensen op de publieke tribune en de mensen die dit debat op een andere manier volgen van harte welkom. Ik geef als eerste het woord aan mevrouw Kuiken. Zij is bij voorbaat verontschuldigd, omdat zij na haar inbreng andere verplichtingen heeft. Aan u het woord, mevrouw Kuiken.

**Mevrouw Kuiken (PvdA):**

Dank u wel, voorzitter. Ik moet het algemeen overleg Stikstof voorzitten straks. Daar schijnt ook iets mee te doen te zijn. Maar ik wilde hier toch wel even zijn, want mediation en geschilbeslechting zijn van oudsher voor de Partij van de Arbeid ontzettend belangrijke onderwerpen. Samen met een aantal Kamerleden hebben we daar hele grote stappen in gezet. Ook de mensen die er van buiten de Kamer heel veel werk voor hebben verzet, wil ik daar ontzettend voor bedanken.

Voorzitter. Vandaag geen negatief verhaal van mij. Ik kan weleens korzelig zijn, maar vandaag ben ik vooral positief. Ik heb nog wel een aantal vragen. Ten eerste over de Wet herstelbemiddeling in het strafrecht. Er ligt een uitgewerkt voorstel met toelichting, panklaar voor de Minister, maar de herziening van het Wetboek van Strafrecht loopt niet erg vlotjes. Waarom halen we het onderwerp mediation niet naar voren? Het is ontzettend belangrijk dat dit goed geregeld wordt.

Ik heb ook een vraag over het beleidskader zelf. In het beleidskader wordt herstelbemiddeling pas mogelijk na het moment dat besloten is de aangifte niet door te sturen naar het OM. Waarom kan herstelbemiddeling niet al voor dat moment worden aangeboden, dus meteen na de aangifte, als slachtoffer en verdachte dat tenminste willen? Graag een reactie van de Minister.

Dan over het jeugdstrafrecht. Het beleidskader stelt dat in jeugdstrafzaken herstelrecht altijd de voorkeur verdient. Daar ben ik het zeer mee eens, maar verder wordt het niet uitgewerkt. Kan de Minister daar een toelichting op geven?

Er is de suggestie gedaan om de rechter de mogelijkheid te geven om na een geslaagde mediation een zaak voorwaardelijk te beëindigen. Dat wordt genoemd een rechterlijke variant van een voorwaardelijk sepot van het OM. Komt de verdachte de afspraken niet na, dan kan de rechter alsnog een sanctie opleggen. Ik vind dat een behoorlijk interessante gedachte. Graag een reactie van de Minister.

Tot slot over de kwaliteit van mediators. De Minister heeft aangegeven een wetsvoorstel in consultatie te gaan brengen om de kwaliteit van mediators te gaan vastleggen. Zij moeten gaan voldoen aan kwaliteits-eisen met betrekking tot opleiding, vaardigheden et cetera. Ik wacht dat voorstel natuurlijk met belangstelling af, maar ik kan al wel zeggen dat ik er heel erg aan hecht. Mediation is ongelofelijk belangrijk. Er gaat ook veel geld in om. Het vraagt veel kennis en kunde, omdat het niet alleen maar gaat over de vraag hoe je een scheiding op papier netjes regelt. Nee, het gaat ook over het fiscale aspect, over het partnerpensioen, over het ouderdomspensioen. Er komt echt ongelofelijk veel bij kijken. Het is niet

iets wat je er even op een namiddag bij doet omdat je toevallig de hobby hebt om het goed te regelen voor twee mensen die wellicht uit elkaar gaan. Het gaat om een van de heftigste periodes waar twee ex-geliefden doorheen gaan. Dat vraagt echt een stevig figuur tegenover je. Ik juich de kwaliteitseisen van harte toe. Doe dat goed, maar zorg er ook voor dat het goed handhaafbaar is. Het is echt ontzettend belangrijk dat dit op een goede manier gebeurt.

Ik zal de antwoorden teruglezen en mijn medewerker luistert mee. Excuus dat ik hier niet langer bij kan zijn.

**De voorzitter:**

Dank u wel, mevrouw Kuiken. U bent verontschuldigd. Het woord is aan de heer Groothuizen namens D66.

**De heer Groothuizen (D66):**

Dank u wel, voorzitter. Herstelrecht kan een heel mooi instrument zijn om de bestaande juridische gereedschapskist aan te vullen. Bij herstelrecht gaat het eigenlijk om de vraag wat een slachtoffer nodig heeft voor het herstel en hoe een verdachte daaraan kan bijdragen door zijn of haar verantwoordelijkheid te nemen. Maar herstelrecht is niet alleen goed voor het slachtoffer. Het heeft ook andere positieve effecten. Uit onderzoek blijkt dat het recidivegevaar van verdachten die hebben deelgenomen aan een vorm van herstelrecht lager is dan van verdachten die dat niet hebben gedaan. Dat zijn natuurlijk belangrijke voordelen. Ik ben dan ook eigenlijk heel erg tevreden dat de Minister aan de slag is gegaan met het herstelrecht. Ook het beleidskader ziet er wat mij betreft goed uit. Als ik de berichten hoor en lees van de initiatiefnemers van de proeve van wetgeving, Restorative Justice, dan zie ik dat zij ook heel erg tevreden zijn. Dat is dus mooi.

Ik heb nog wel twee vragen over dit onderdeel. De eerste vraag ziet op de wetgeving die nog gaat komen. We gaan het er te zijner tijd zeker over hebben, maar toch alvast deze vraag. Restorative Justice wijst op het voorgestelde artikel 51h van het Wetboek van Strafvordering. Men vraagt zich af of het niet veel logischer is dat de rechter niet facultatief, maar dwingend rekening houdt met de uitkomsten van mediation of herstelrecht. Het klinkt mij logisch in de oren dat de rechter er rekening mee moet houden. Dat laat nog wel in het midden op welke manier de rechter dat vervolgens doet. Mijn vraag aan de Minister is of hij kan uitleggen waarom je dat niet dwingend zou voorschrijven. Ik begrijp dat het volgens het wetsvoorstel een kan-bepaling wordt.

Mijn tweede vraag is wat algemener en betreft het geld. Ik denk dat de samenleving baat kan hebben bij herstelrecht. Ik kan mij heel goed voorstellen dat het uiteindelijk voor de samenleving ook veel meer oplevert, maar ik kan mij ook goed voorstellen dat het voor de rechtspraktijk uiteindelijk meer tijd en geld kost dan de reguliere werkwijze. Dan is de vraag hoe de Minister dat gaat betalen. Past dit eigenlijk wel in ons financieringsmodel, het PMJ-model, waarin toch vaak het aantal zaken heel erg leidend is? Ik hoor van alle kanten dat het project van de herziening van het Wetboek van Strafvordering, waarin dit uiteindelijk allemaal ingebed moet worden, een beetje op zijn gat ligt omdat er geen geld is om het allemaal te gaan implementeren. Kloppen die berichten en, zo ja, wat zegt dat over het herstelrecht? Hebben we dadelijk ook de middelen om dit echt te gaan uitvoeren?

Voorzitter, dan mijn tweede onderwerp: mediation. De Minister is voornemens om een wetsvoorstel over mediation in consultatie te brengen. Dat gaat in de eerste plaats over kwaliteitswaarborgen. Ik ga niet uitgebreid in op al die waarborgen, want dat kunnen we wel doen als het wetsvoorstel er komt, maar ik heb wel twee algemene vragen. Ik lees namelijk dat het idee is dat de voorwaarden moeten worden neergelegd in een algemene maatregel van bestuur, terwijl dat ook de kern van het

wetsvoorstel is. Mijn vraag aan de Minister is: is dat niet een beetje gek? Wat leg je dan uiteindelijk de Kamer precies voor in het wetsvoorstel als de kern van de zaak in een AMvB geregeld moet worden? Graag een toelichting.

Voorzitter. Daarnaast wil de Minister een wettelijk register voor beëdigd mediators in het leven roepen. Volgens mij is die discussie al een jaar of twaalf gaande en is de praktijk ook niet helemaal tot stilstand gekomen. Voor zover ik het weet – de Minister corrigeert mij als ik het verkeerd heb – is er al een register voor mediators. Als je kijkt naar innovatie en het voorkomen van juridisering, wat is dan de toegevoegde waarde nog van zo'n wettelijk register? Graag een reactie van de Minister op dit punt.

Voorzitter. Dan een korte vraag over het WODC-onderzoek naar de geschillen in het mkb. Ik lees in de korte brief van de Minister voor Rechtsbescherming dat hij aan het verkennen is of laat verkennen – misschien doet de Raad voor de rechtspraak dat – of er specifieke projecten gericht op het mkb kunnen komen. Ik neem aan dat dat al onder de paraplu van de experimenten in de rechtspraak gaat plaatsvinden. Kan de Minister al een tipje van de sluier oplichten of er inderdaad dit soort projecten zijn gericht op het mkb?

Voorzitter, helemaal tot slot. D66 heeft zich samen met het CDA en de SP al een tijdje ingezet voor een aanpassing van de griffierechten. De Minister heeft toegezegd dat hij gaat komen met een verschuiving waardoor kleine vorderingen wat minder griffierecht gaan kosten en grote wat meer. Ik zit daar met smart op te wachten. Kan de Minister aangeven wanneer die regelgeving er daadwerkelijk komt?

Dank u wel.

**De voorzitter:**

De heer Van Wijngaarden namens de VVD.

**De heer Van Wijngaarden (VVD):**

Dank u, voorzitter. De VVD vindt dat genoegdoening bij slachtoffers in het strafproces de meeste aandacht verdient en niet de dader. Het herstelrecht sluit daar mooi op aan: het slachtoffer staat centraal. Tevens kan het een efficiënt middel zijn om een gedragswijziging bij de dader teweeg te brengen. Wel vindt de VVD het belangrijk dat straffen niet te laag worden. De inzet van herstelrecht impliceert op geen enkele wijze een lagere celstraf of boete. Het voegt er juist iets aan toe. Kan de Minister dat bevestigen?

Medewerkers van de reclassering hebben geconcludeerd dat het herstelrecht nog te weinig aanwezig is in de organisatie. Het kan veel vaker worden ingezet dan daadwerkelijk gebeurt. Vooral herstelrecht en mediation in de letsel en overlijdensschadepraktijk zouden onderbenut worden. Herkent de Minister dat signaal? Medewerkers van de reclassering hebben ook aangegeven dat het herstelrecht vaker zou kunnen worden ingezet dan nu gebeurt. Het onderwerp zou op de achtergrond zijn geraakt. Medewerkers gaven aan dat zij het lastig vinden om over het delict in gesprek te gaan. Hoe werkt de Minister samen met de reclassering aan een volwaardige, volwassen positie van het herstelrecht in de reclasseringspraktijk?

Dan over de stichting Restorative Justice Nederland, die pleit voor de invoering van een nieuwe rechterlijke beslissing ten aanzien van de mogelijkheid van afdoening door de rechter in die gevallen waarin mediation geslaagd is en de rechter geen reden ziet om de zaak verder te onderzoeken. Het voorstel is een voorwaardelijke zaaksbeëindiging, de rechterlijke variant van het voorwaardelijk sepot van het OM. De rechter kan dan na een geslaagde mediation bepalen dat de zaak geëindigd wordt verklaard onder de voorwaarde dat de verdachte de afspraken zoals in de overeenkomst bepaald nakomt. Hoe kijkt de Minister aan tegen dat idee? Dank u wel.

**De voorzitter:**

Dank u wel. Ik stel voor om heel even te wachten tot de bel stopt. Dan is daarna het woord aan de heer Van Dam.

**De heer Van Dam (CDA):**

Voorzitter, dank u wel. Dit is een memorabel AO, denk ik. We hebben een AO met Minister Dekker over een onderwerp met betrekking tot de inrichting van de rechtsstaat. Ik denk dat we redelijk tevreden kunnen zijn. Ik moet de Minister ook een compliment maken. We krijgen de inbreng van de SP nog; dat is natuurlijk wel een realiteit. Maar we hebben hier ook weleens gezeten over aanpalende onderwerpen waarbij de gevoelstemperatuur toch heel anders was.

Dat gezegd hebbende, denk ik dat ik ook moet uitspreken dat ik tevreden ben met de voorliggende stukken. Er zijn onderzoeken gedaan naar hoe het in België gaat. Het WODC-onderzoek werd al aangehaald. Er ligt een brief over strafrechtelijke mediation. Ik constateer in ieder geval dat de mensen die er vakmatig mee bezig zijn, zich in hoge mate herkennen in de voorstellen die er liggen. Ook op het vlak van civiel recht ligt er een voorstel. Alleen de NOvA vindt het niks, maar dan zou je bijna denken: dan moet het wel wat wezen. Want er zit op de een of andere manier toch ook iets in van de spanning die ik al langer voel tussen de advocatuur en de mediators. Er kunnen natuurlijk ook andere belangen een rol spelen, hoewel een heleboel advocaten natuurlijk ook mediator zijn.

Ik heb toch een aantal vragen die ik op de Minister af zal vuren. Laat ik dan beginnen met de kritiek van de NOvA. Eigenlijk zegt de NOvA: er wordt gewoon overgereguleerd. Er wordt te veel in regels vastgelegd. Dat haalt misschien niet alleen een beetje de charme van mediation af, maar het maakt ook de ruimte om je werk te kunnen doen minder. Ik ben benieuwd wat de Minister daarvan vindt.

Dan lees ik in de brief van 8 januari van alles over strafrechtelijke mediation. Laat ik daar maar heel eerlijk over zijn: in mijn partij wordt mediation natuurlijk heel erg op waarde geschat, maar wel zo dat het uitmondt in een actie van de rechter. Het gaat er in het strafrecht niet alleen, maar wel in belangrijke mate, om dat slachtoffers recht gedaan wordt. Daarbij is mediation een belangrijk element. Wij zien ook dat de succesrate in recidivebeperking bij mediation groter is. Maar het kan toch uiteindelijk niet zo zijn dat we bepaalde vette strafbare feiten alleen maar met mediation bij de officier afdoen? Ik wil nog eens expliciet van de Minister horen hoe hij die mediation ingebed ziet in dat rechterlijke vonnis en ook in het element vergelding.

Voorzitter. Ik constateer dat we het hele woord «e-Court» niet meer laten vallen. Let wel, het gaat mij niet om het bedrijf e-Court of wat dan ook, maar ik constateer dat de hele arbitrage bij, bijvoorbeeld, consumentenvorderingen als onderwerp helemaal van het toneel is. Ik ga daar nu ook niet over beginnen, want ik merk dat daar op dit moment niet de energie zit. Maar ik constateer wel dat we dat met z'n allen dus weer de rechterlijke macht in geduwd hebben, met griffierechten en met belasting van de rechterlijke macht, die dan andere dingen niet kan doen. Dan denk ik: is dat echt wat we met elkaar willen? Let wel, het wettelijke systeem van arbitrage is niet helemaal ingericht op die consumentenzaken. Dat zegt de Minister ook. Maar ik ben toch wel benieuwd of het verstandig is wat we doen. Want eigenlijk is het voor redelijk onbetwiste vorderingen voor een justitiabele veel goedkoper om arbitrage te verrichten dan rechtspraak. Voorzitter. Mijn laatste punt is een beetje een punt richting de rechtsbijstand, over Brandmeester. Hoe zit dat nou, Minister? Ik ben hier niet om die ene onderneming te noemen, maar ik vind het wel een goed initiatief, omdat er boven de grens van de Wet op de rechtsbijstand een soort rechtshulp pakketten worden aangeboden waarbij mensen gewoon weten waar ze aan kunnen beginnen. Maar dat bedrijf kan niet van de kant vanwege interne regels van de NOvA. Of de orde, ik denk dat ik het zo

moet zeggen. Hoe zit de Minister daarin? Wat gaat hij daarin doen? Heeft hij daar gesprekken over? Graag een reactie.  
Dank u wel.

**De voorzitter:**

Dank u wel. Dan geef ik het woord aan mevrouw Van der Graaf van de ChristenUnie.

Mevrouw **Van der Graaf** (ChristenUnie):

Dank u wel, voorzitter. Ik hoop dat ik goed verstaanbaar ben. Ik merk dat het de laatste week voor het reces is en dat ik mijn stem met mijn laatste krachten inzet.

Voorzitter. De ChristenUnie sluit zich aan bij de complimenten van de collega's richting de Minister voor zijn inzet voor herstelrecht in het strafrecht. Dat is gewoon een heel belangrijke stap. Ik heb in het afgelopen jaar zelf de kans gehad om een mediation in het strafrecht bij te wonen, een gesprek tussen een slachtoffer en een dader. Ik heb gezien dat dit leidt tot mogelijkheden die je in een strafzaak niet hebt, want als de verdachte zich dan beroept op zijn zwijgrecht, krijg je als slachtoffer geen antwoord op de vraag: waarom heb je dit nou gedaan? Of: weet je wel wat het met mij heeft gedaan? Als een verdachte oprecht spijt wil betuigen, ook richting het slachtoffer, is er een mogelijkheid voor. Dat draagt bij aan herstel en aan herstel van de verhoudingen. Ik denk dat dit heel goed is.

Ik ben ook heel blij met het duidelijke onderscheid in het beleidskader van de Minister tussen mediation in het strafrecht, in een strafzaak, en herstelbemiddeling daarbuiten. Ik denk dat dit ook een belangrijk onderscheid is. Ik bemerk soms weleens wat zorgen in het veld over of dat er wel blijft. Daar wil ik de aandacht van de Minister voor vragen. Ik vraag ook om ons over een jaar een voortgangsrapportage met betrekking tot de inzet van het beleidskader te sturen, zodat we weten hoe dit in de praktijk uitpakt.

Voorzitter. Een aantal collega's hebben al een aantal suggesties naar voren gebracht die ik ook naar voren had willen brengen, dus dat doe ik niet opnieuw. Denk aan de rechterlijke beslissing en de kan-bepaling waar de heer Groothuizen op wees. Ik pak er nog een paar andere punten uit, zoals het recht op toegang voor beide partijen. Is dat wel gewaarborgd? Is dat de intentie van de Minister met zijn beleidskader? Op het moment dat hij het wettelijk gaat verankeren, vind ik het belangrijk dat dit punt erin zit. Ik vraag ook de aandacht van de Minister voor het jeugdrecht. Ook de stichting Restorative Justice Nederland heeft erop gewezen dat het op dat vlak misschien nog wel wat breder kan worden ingezet, misschien met herstelrechtconferenties. Ik ken er vanuit de jeugdportefeuille goede voorbeelden van. Is de Minister bereid om daar ook naar te kijken en om dit mee te nemen?

Ik denk dat ik het hierbij laat. Wij ondersteunen de inzet van de Minister en vragen op een paar punten nog verduidelijking.

**Voorzitter: Groothuizen**

**De voorzitter:**

Dan geef ik nu het woord aan de heer Van Nispen, die namens de SP zijn eigen inbreng zal doen.

De heer **Van Nispen** (SP):

Dank u wel. Hoe meer ik hoor en lees over herstelrecht, hoe meer ik onder de indruk raak van de mogelijkheden en de kansen en van de basisgedachte, namelijk herstel van wat is aangericht en herstel van vertrouwen. Misschien is het voor sommige mensen moeilijk voor te stellen dat verdachten en slachtoffers met elkaar in gesprek gaan. Maar luister dan

eens naar de verhalen, bijvoorbeeld dat van een wat oudere mevrouw die beroofd is. Vervolgens gaat zij met angst over straat. Als zij dan op enig moment, met alle waarborgen en alle vrijwilligheid en alle uitleg die daarbij komt kijken op zorgvuldige wijze zo'n jonge jongen, soms best een sneu type, eens een keer in de ogen kan kijken en dan ziet dat het niet specifiek op haar gericht was en dat zij puur pech had dat zij daar was, dan kan dat ertoe leiden dat zo'n oudere mevrouw weer veiliger over straat durft. Dat is een vorm van herstel die ik echt heel erg indrukwekkend vind.

Ook ik heb recent een sessie bijgewoond waar ik erg van onder de indruk was. Dus ook dank aan de mediators die dit hebben gefaciliteerd. Ik zag ook het boekje bij de Minister liggen met berichten uit de praktijk. Ook dat is bijzonder indrukwekkend.

**De voorzitter:**

Meneer Van Nispen, ik zie dat de heer Van Dam een vraag aan u heeft.

**De heer Van Dam (CDA):**

Ik ben het natuurlijk met u eens. Ik heb in mijn eigen beroepspraktijk ook dingen meegemaakt die mij verbaasden, bijvoorbeeld dat je, na een verkeersongeluk waarbij iemand heel ernstig gewond was geraakt, verdachte en slachtoffer letterlijk gearmd de zaal uit zag lopen. Heel indrukwekkend. U heeft het over het slachtoffer, maar niet alleen die mevrouw wordt iets aangedaan, ons allen wordt iets aangedaan. Iedereen die bestolen wordt, bij wie wordt ingebroken ... Nou ja, ik hoef niet het hele rijtje te noemen. Dat is niet alleen een aanslag specifiek op dat slachtoffer, maar dat is een aanslag op ons allemaal, want het had ons allemaal kunnen overkomen. Je wilt ook niet in zo'n land leven, waar de een op die manier leeft ten koste van een ander. Hoe wordt dit element volgens u dan meegenomen? Want dat kan geen onderdeel uitmaken van die enkele mediation.

**De heer Van Nispen (SP):**

Volgens mij kan herstelrecht in alle fases een belangrijke rol spelen. Dat kan van tevoren. Dat kan na de aangifte. Dat kan nadat de officier van justitie om de hoek komt kijken. Het kan zelfs voor de rechterlijke uitspraak, zodat de rechter er eventueel rekening mee kan houden. Dat betekent niet dat er geen straf hoeft te volgen, want dat is wel degelijk nadrukkelijk aan de orde. Maar de rechter kan dan rekening houden met de uitkomsten van de mediation. Het kan ook nog na afloop. Het kan zelfs na een jarenlange gevangenisstraf. Het kan in alle fases op gepaste wijze een rol spelen. Maar ik heb op geen enkele wijze met dit mooie voorbeeld – ik ga er zo nog veel meer over zeggen – willen zeggen dat het in de plaats komt van. U zegt dat mediation in het strafrecht of herstelrecht in het algemeen niet in de plaats hoort te komen van het strafrecht. Nee, ik denk dat het een heel belangrijke rol kan vervullen in het strafrecht. Een rechterlijke uitspraak zal in sommige gevallen niet meer nodig zijn, maar in sommige andere gevallen zal die misschien wel degelijk nodig zijn, want ik ben het eigenlijk gewoon met u eens: ook de samenleving is natuurlijk wat aangedaan. Maar het is van geval tot geval weer anders.

**De voorzitter:**

De heer Van Dam voor een vervolgvraag. U bent gepassioneerd.

**De heer Van Dam (CDA):**

Ik ben op dit onderwerp zeker gepassioneerd. Ook rechters is niets menselijks vreemd, gelukkig. Als een rechter ziet dat die twee partijen tot elkaar zijn gekomen en dat het goed is, dan vind ik dat het gevaar ontstaat – tussen aanhalingstekens – dat ook het vergeldende element van het strafrecht in die concrete casus minder de nadruk krijgt. Voor een zwaar

delict krijg je dan een taakstraf of wat dan ook. In mediation zie ik het gevaar dat het uiteindelijk in de eigen staart hapt. Ziet u dat ook?

De heer **Van Nispen** (SP):

Ik ben wel bereid om dat te willen zien en daarover na te denken, maar ik zie dat gevaar eigenlijk vooralsnog niet zo. Ik zie op dit moment vooral de indrukwekkende resultaten: het feit dat de recidive daalt door de inzet van herstelrecht. Er vindt minder herhalingscriminaliteit plaats, waar we als samenleving natuurlijk allemaal baat bij hebben. Voor slachtoffers heeft dat een positieve betekenis. Ik vertrouw wat dat betreft echt wel op de professionaliteit van de rechters, de officieren van justitie die in bepaalde gevallen nog steeds een straf kunnen eisen, en de mensen die voorlichting moeten geven over wat een gepaste straf is op een bepaald type delict. Nogmaals, ik bedoel op geen enkele wijze te zeggen – ik zit pas in mijn inleiding en ik gaf een mooi voorbeeld – dat een rechterlijke uitspraak niet meer nodig zou zijn en dat vergelding helemaal van de horizon zou zijn verdwenen. Dat heb ik niet bedoeld te zeggen.

De **voorzitter**:

De heer Van Nispen vervolgt zijn betoog.

De heer **Van Nispen** (SP):

De SP pleit in debatten en moties al jaren voor allerlei vormen van herstelrecht. Ook ik ben helemaal niet zo ontevreden over het beleidskader van de Minister. Uit mijn mond kan dat als een compliment worden beschouwd. Volgens mij is er goed gekeken naar dit groene boekje over herstelrecht, dat je het burgerinitiatiefwetsvoorstel zou kunnen noemen. Dat is gewoon goed. Is de Minister bereid om de initiatiefnemers van Restorative Justice Nederland en de Universiteit Maastricht ook in het vervolg te blijven betrekken bij de uitwerking?

Ook ik heb enkele vragen. Denkt de Minister niet dat de manier waarop partijen nu geïnformeerd worden over mediation in het strafrecht en het herstelrecht in het algemeen, voor verbetering vatbaar is? Ik hoor soms dat het niet tijdig genoeg gebeurt of dat de uitleg niet zodanig is dat beide partijen er de meerwaarde van inzien. Dat zou dus nog beter kunnen.

Ik wil mij aansluiten bij de vragen over het recht op toegang, maar ook de vraag van de heer Groothuizen over de rechter die rekening moet houden met de uitkomst van het herstelrecht. Ik sluit mij ook aan bij de vragen die zijn gesteld over de rechterlijke afdoening en de voorwaardelijke zaaksbeëindiging. Dat vond ik ook een zeer interessante suggestie.

De aparte aandacht voor zaken met minderjarigen is goed, maar waarom slechts voor jongeren? Waarom niet ook voor adolescenten tot 23 jaar? Ik denk dat dit onderdeel verder uitgewerkt moet worden, zeker als de Minister schrijft dat in jeugdstrafzaken herstelrechtvoorzieningen altijd de voorkeur verdienen. Dat vind ik hele mooie woorden, maar wat is op dit moment de realiteit? Volgens mij staan we nog vrij ver af van de situatie waarin herstelrecht altijd de voorkeur verdient. Per wanneer wordt in alle zaken het minderjarigenherstelrecht overwogen? Hoeveel extra geld is er voor nodig om dit voor elkaar te krijgen? Tot nu toe is steeds aan het eind van het jaar het budget op. Hoe gaat de Minister dat voorkomen? Wat is het groeipad? Komt er extra geld en, zo ja, wanneer?

Ook ik wil aandacht vragen voor het onderscheid tussen wat Perspectief Herstelbemiddeling doet – bemiddeling na het strafrecht – en mediation in het strafrecht. Ik denk dat het goed is om dat ook vandaag helder te benadrukken.

Over de mediation wacht ik de aangekondigde plannen af. Ook ik ken de historie. Ik hoop dat de Minister goed luistert naar de mediators en de andere betrokkenen. Anders gaat het weer mis. Een van de drie initiatiefwetten van voormalig Kamerlid Van der Steur, die mediation in het bestuursrecht bevorderde, vond ik wel bijzonder interessant, ook destijds

al. Kan de Minister toezeggen de goede elementen daaruit te halen? Er zaten niet zo heel veel elementen in, en de meeste daarvan waren goed. Volgens de SP kan het eraan bijdragen dat de burger wat van zijn vertrouwen in de overheid terugkrijgt als juist dit in het bestuursrecht – de relatie tussen burger en overheid – goed wordt aangepakt.

De rechtspraak zelf zit zeker ook niet stil. Ik lees bijvoorbeeld dat incasso-zaken sneller en eenvoudiger behandeld gaan worden. Er loopt een pilot schuldenrechter. Heel goed, maar we zijn er nog lang niet met de aanpak van schuldenproblematiek. In vreselijk veel zaken waar multiproblematiek aan de orde is, spelen schulden een rol. Ook daarom is het van groot belang dat we de samenhang tussen het juridische en sociale domein gaan versterken. Hopelijk kan de Minister er vandaag op ingaan hoe het staat met de pilots en deze ontwikkeling in de rechtspraak. Zijn er al lessen te trekken?

Tot slot, voorzitter. Soms staat in de algemene voorwaarden verstopt dat partijen arbitrage accepteren bij geschillen. Ik vind dat altijd nogal dubieus. In hoeverre is dat dan een bewuste keuze van de consument? Inmiddels heeft de Hoge Raad hierover prejudiciële vragen beantwoord. Ik hoor graag wat de reactie van de Minister hierop is. Welke gevolgen gaat dit hebben en is het wel of niet nodig om wettelijk in te grijpen om consumenten beter te beschermen?

Dank u wel.

**De voorzitter:**

Dan geef ik u het voorzitterschap terug.

**Voorzitter: Van Nispen**

**De voorzitter:**

De Minister heeft een kwartiertje nodig om zijn reactie voor te bereiden.

De vergadering wordt van 10.29 uur tot 10.47 uur geschorst.

**De voorzitter:**

We hervatten het algemeen overleg en ik geef het woord aan de Minister voor Rechtsbescherming.

**Minister Dekker:**

Voorzitter, dank u wel. Het is interessant. We hebben vaak discussies over allerlei aspecten van de rechtsstaat. Een aantal woordvoerders heeft daar ook aan gerefereerd. Soms zijn dat hele pittige discussies, bijvoorbeeld over de problematiek met de financiën en de doorlooptijden waarmee de rechterlijke macht lang te kampen heeft gehad. Na een aantal flinke debatten hebben we wel wat meters gemaakt, maar we moeten nog steeds veel meters maken op het vraagstuk van de rechtsbijstand. Nadat wij in het najaar van vorig jaar wat lucht hebben gegeven, voeren we daarover op dit moment goede gesprekken. Het zijn de formele onderdelen van de rechtsstaat die natuurlijk gewoon stevig en goed moeten staan. Als je een ruzie of een conflict hebt, kun je naar een rechter om een uitspraak te vragen.

Daartegenover staat de meer informele kant. Dat vind ik heel erg mooi als je kijkt naar mediation en naar herstelrecht. Juist onder de schaduw van een hele sterke rechtsstaat en een hele sterke formele procedure ontstaat ook ruimte voor een meer menselijke kant van geschilbeslechting. Net als de woordvoerders van de fracties vind ik dat heel erg mooi. Op die momenten en in die fase lijkt er ook meer ruimte te zijn voor de menselijke kant: het vermogen om iets te laten zien van empathie, om je in een ander te kunnen verplaatsen, om te kunnen luisteren naar het leed dat een slachtoffer is aangedaan en daar oprecht berouw voor te kunnen tonen. Er is ruimte voor vergiffenis, voor het accepteren van excuses. Die mense-

lijke kant moeten we daar een plek in geven. Dat is om een aantal redenen heel erg mooi, en niet alleen omdat het die formele kant misschien enigszins zou kunnen ontlasten. Je haalt er gewoon veel meer uit als mensen er onderling uitkomen of in ieder geval door een goed gesprek nader tot elkaar komen. Dat blijkt uit heel veel onderzoek: geschiloplossing is gewoon duurzamer als het op die manier gaat. Daarom ben ik heel erg enthousiast over herstelrecht en mediation in het strafrecht. Wat mij betreft is het niet het een in plaats van het ander. Ze vullen elkaar aan. Sterker nog, ik denk dat je een hele sterke formele rechtsstaat en sterke formele procedures nodig hebt om dit succesvoller te maken. Zo verhouden dingen zich tot elkaar. Er zijn drie grote thema's waarover ik het wil hebben: herstelrecht, mediation en alles rond mkb en incasso.

**De voorzitter:**

De heer Van Dam wilde interrumpen, maar hij wacht nog even. De Minister kan vervolgen.

**Minister Dekker:**

Voorzitter. Ik begin met herstelrecht. Dat is volop in ontwikkeling. De manier waarop herstelrecht kan worden ingezet, verschilt natuurlijk per zaak. Dat is een van de redenen waarom we nu hebben gekozen voor een beleidskader. Dat biedt richtsnoeren voor de praktijk. Je ziet soms dat de inzet van herstelrecht nog niet voor alle professionals die er gebruik van zouden kunnen maken helder is. Als het gaat om de informatie aan betrokken partijen, is er echt nog wel een wereld te winnen.

Moet er niet meer aandacht voor zijn? Het antwoord op die vraag is een volmondig ja. Het is precies wat we met dit beleidskader beogen te doen. We starten een pilot met een centraal aanmeld- en informatiepunt met duidelijker informatiemateriaal, met een goede structurering. Wat kun je precies waar inzetten? Uiteindelijk moet het leiden tot formelere wet- en regelgeving, waarbij we overigens heel goed samen optrekken met de stichting Restorative Justice Nederland. Bij veel van wat we hebben ontwikkeld, zijn zij betrokken. Dat geldt ook voor veel van de wetgeving die in ontwikkeling is bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

Naar dat nieuwe Wetboek van Strafvordering is ook gevraagd. Zou je dat herstelrechtspunt daar niet uit moeten pakken? Ik ben daar terughoudend in. Het is natuurlijk een enorm grote operatie. Het staat niet stil. Sterker nog, er wordt ongelooflijk hard aan gewerkt. Wat je bij een wet op enig moment natuurlijk altijd hebt, is dat zo'n wet op enig moment min of meer klaar is. Dan ben je nog met de laatste details bezig, maar dan komen vervolgens de uitvoeringstoetsen. Daar komen dan twee dingen uit naar voren. Een nieuwe wet brengt nieuwe kosten met zich mee, bijvoorbeeld als het gaat om de invoering en de opleiding die nodig is om het goed te laten landen bij alle instanties in de strafrechtketen. We maken zo'n nieuwe wet ook omdat dat voordelen heeft. We denken bijvoorbeeld dat de wet het strafproces versnelt, de positie van herstelrecht beter verankert, digitalisering beter mogelijk maakt.

Om dat goed in zicht te brengen, zijn we bezig om dat te toetsen. Daar hebben we een speciale commissie voor in het leven geroepen. We willen het met een aantal mensen buiten de strafrechtketen klaar maken, zodat het straks de uitvoeringstoets goed kan doorstaan. Het klinkt misschien een beetje zakelijk, maar we moeten wel een businesscase kunnen maken: bij zo'n grote wet moet het ons echt in the end wat opleveren, ook al kost het misschien wat aan het begin. Dat is een toets die straks helpt bij de wetsbehandeling. Hij helpt in ieder geval mij en collega Grapperhaus om ook in de gesprekken met Financiën de noodzaak en het nut van dit wetstraject aan te tonen. Als je er nu allerlei dingen uithaalt, loop je tweeërlei risico. Ten eerste neemt de noodzaak van de hele herziening af, want op een gegeven moment heb je alle onderdeeljes eruit gepakt. Ten

tweede kun je de mensen natuurlijk maar één keer inzetten. Als wij nu de capaciteit gaan inzetten op deelonderwerpen, dan kun je die niet meer inzetten om dat belangrijke werk van de grote stelselherziening te vervolmaken.

**De voorzitter:**

De heer Van Wijngaarden wil een interruptie plegen.

**De heer Van Wijngaarden (VVD):**

De Minister horende neemt mijn enthousiasme voor de herziening alleen maar toe, maar is de Minister in staat om een actuele inschatting te geven van hoe het ermee staat en wanneer wij er als Kamer iets over kunnen verwachten? Of zijn het nu nog slagen in de lucht?

**Minister Dekker:**

Ik heb dat niet paraat. Mijn collega Grapperhaus en ik vertellen ieder halfjaar wat de laatste stand van zaken is. Ik heb niet paraat of dat ergens in het voorjaar volgt of net na de zomer. De stand van zaken nu is dat we een commissie hebben met een aantal mensen van buiten, een aantal hoogleraren, experts op het gebied van strafprocesrecht en financiële mensen. Het is gewoon belangrijk dat je een aantal mensen hebt die begrijpen hoe een begrotingssystematiek werkt. Een van de betrokkenen is André de Jong, een van de rekenaars van Financiën, die helpt om dit goed op orde te brengen. Als wij volgende stappen ingaan, bijvoorbeeld het vragen van advies aan de Raad van State, is het een van de voorwaarden dat het wetsvoorstel dusdanig voldragen is, dat je goed inzicht hebt in kosten en opbrengsten.

**De heer Van Wijngaarden (VVD):**

In ieder geval klasse om te horen dat het zo serieus wordt aangepakt en dat ook herstelrecht er een plek in krijgt. Het is ons bekend dat er allerlei adviseurs bij betrokken zijn. Als commissie proberen we ook zelf adviseurs in te schakelen, maar het is geen makkelijke taak om iemand te vinden die niet al vanuit het ministerie betrokken is bij het traject.

**Minister Dekker:**

Ik verontschuldig mij voor het feit dat wij alle goede mensen hebben weggekaapt. Het laat inderdaad zien dat we het serieus aanpakken.

**De heer Groothuizen (D66):**

Ik kauw even op wat de Minister net zei. Als ik het goed begrijp, zegt hij: ik hou het graag bij elkaar. Dat gaat helpen om op een gegeven moment naar Financiën te gaan en daar de benodigde middelen voor vrij te maken. Dat impliceert een beetje een antwoord op mijn vraag of de financiering van het herstelrecht en misschien in bredere zin van de herziening van het Wetboek van Strafvordering een issue is. Is dat niet een beetje een rare volgorde? We zijn begonnen aan een megawetgevingsproject, waarvan je kunt voorzien dat het in de werksfeer allerlei problemen of in ieder geval aanpassingen met zich mee gaat brengen, en gaan vervolgens een traject bij Financiën in om te praten over het geld. Het lijkt mij logisch om het andersom te doen.

**Minister Dekker:**

Voordat je met zo'n groot wetsvoorstel begint, kun je niks zinnigs zeggen over de financiën. Er is een breed levend gevoel dat het Wetboek van Strafvordering door knip- en plakwerk niet netter is geworden. Op heel veel plekken is de wet ook complexer geworden. Zij voldoet ook niet meer aan de standaarden van de tijd. Er zitten bijvoorbeeld nog heel veel dingen in die je eigenlijk techniekneutraal wilt maken. Je wilt het herstelrecht er inbrengen. Je wilt slachtoffers een apart hoofdstuk geven.

Bij zo'n hele grote operatie kun je onmogelijk aan het begin zeggen: dit gaat het precies opleveren en dit is wat de uitvoeringskosten zijn. Dat is iets wat werkende weg ontstaat, naarmate een wetboek tot afronding komt. En dan ga je de formele toets in. Dan ga je impactassessments doen, dan ga je uitvoeringstoetsen doen, dan gaan al die diensten kijken wat het betekent als zij mensen moeten opleiden en als zij formulieren en ICT moeten aanpassen. Op dat punt zitten wij.

Om u een inkijk te geven waar je dan tegen aanloopt, is dat de kosten, als je praat met de verschillende diensten, vaak enorm worden opgeplust en de opbrengsten vaak naar beneden worden gebracht. Dat is geen reëel verhaal. Soms is het goed om een onafhankelijk en objectief oog daarnaar te laten kijken. Wat zijn de redelijke en reële kosten die gemoeid zijn met de implementatie van een nieuw Wetboek van Strafvordering. En laten we ook eens kijken of we met z'n allen de maatschappelijke opbrengsten kunnen kwantificeren. Wat levert het op? Als die businesscase goed staat, heb je een goed argument in de gesprekken die wij intern met Financiën moeten voeren. Als het leidt tot het vinden van geld bij een van de begrotingsrondes, dan kun je zeggen: dit is een eenmalig iets dat ons straks heel veel meer ruimte geeft. Dat is het proces waar we nu middenin zitten.

De heer **Groothuizen** (D66):

Ik snap op zich hoe dat proces werkt. Het is natuurlijk prachtig om maatschappelijke opbrengsten te kwantificeren. Dat zouden we met heel veel dingen moeten doen. Het zou ook weleens kunnen betekenen dat we er als overheid aan de voorkant meer geld voor moeten uitgeven dan dat we er uiteindelijk aan de achterkant als maatschappij aan overhouden. Uit de praktijk hoor ik geluiden dat de vertraging van de herziening van het Wetboek van Strafvordering mede te maken heeft met het financiële plaatje. Het antwoord van de Minister is dus: dat klopt?

Minister **Dekker**:

Zeker. Het is niet dat we zitten aan te hikken tegen het feit dat het geld kost, maar het is gewoon nog niet duidelijk wat de financiële effecten precies zijn. Het kost gewoon moeite om dat eruit te halen. Kijk, bij een eenvoudige wet is het niet zo ingewikkeld. Dan is het vaak een deelterrein en dan ga je bij een consultatie of een impact assessment op dat specifieke onderwerp onderzoek doen en dan wordt gezegd: nou, dat kost 1 of 2 miljoen. Maar dit onderwerp bestrijkt de volledige strafrechtketen met allerlei onderdelen. Dat plaatje moeten we financieel rondkrijgen. We moeten het niet rondkrijgen in de zin van «waar vind je straks de middelen», maar we moeten het gewoon scherp krijgen. Hoeveel is het nou eigenlijk precies? Wat kost het en wat brengt het straks op? We zitten midden in dat proces.

Er zijn vragen gesteld over het herstelrecht en wat het betekent voor de hoogte van straffen en het meer punitieve of vergeldende karakter van het strafrecht. Zowel Van Wijngaarden als Van Dam refereerde daaraan. De rechter moet op grond van artikel 51h, tweede lid rekening houden met de overeenkomst tussen slachtoffer en verdachte bij het opleggen van straf. Dat geldt voor de rechter, maar dat geldt ook voor de officier van justitie als het gaat om mediation in het strafrecht. Dat is niet zonder reden, want zelfs als twee partijen er uitkomen, kan er nog steeds reden zijn om te zeggen dat er ook een straf past vanwege het maatschappelijke effect. Wat ik erg mooi aan het boekje vind, is dat het laat zien op hoeveel verschillende manieren hiermee wordt omgegaan. Ik noem een verkeersongeval van een beschonken arts in opleiding. Na een gesprek met het slachtoffer komen de partijen tot elkaar. De officier van justitie gaat uiteindelijk over tot een sepot. Ik noem ook een zaak die daar in zekere zin op lijkt. Een oudere mevrouw wordt aangereden. De automobilist rijdt door. Ook daar vindt herstel plaats na een goed gesprek. Maar de officier

van justitie en vervolgens de rechter zeggen: dat is geen aanleiding om geen straf op te leggen. Ook daar wordt dus wel degelijk een straf opgelegd. Het is heel moeilijk om daar een regel in te bepalen, om te zeggen: bij herstel moet altijd de rechter een uitspraak doen. Het zou ook een beetje vreemd zijn, want ook nu al maken officieren bij een vervolgingsbeslissing een afweging: doen we dit zelf af door middel van een (voorwaardelijk) sepot of leggen we het voor aan de rechter? Hetzelfde geldt voor de rechter. Soms kun je zeggen: hier komen twee partijen eruit en dat leidt tot een lagere straf of het niet opleggen van een straf. Wat we nu vastleggen, is dat er rekening gehouden moet worden met de uitkomsten van dat hersteltraject. Maar van dwingende regels als de noodzaak dat het altijd moet worden voorgelegd aan een rechter, ben ik niet onmiddellijk overtuigd.

De heer **Van Dam** (CDA):

Ik zit daar toch iets anders in. In eerste instantie werd mediation nog weleens ingezet als een zaak een sepot dreigde te worden, zelfs als het om bewijstechnische redenen een sepot dreigde te worden. Dat ging dan in de trant van «nou, laten we dan maar mediation doen, want dan doen we nog wat». Dan wordt het eigenlijk een soort gesprek ... Dat vind ik helemaal fout. Als een zaak het juridisch-technisch niet in zich heeft, dan moet je in het kader van strafrecht überhaupt niet gaan mediaten. Dat kun je dan buiten het strafrecht doen. Mensen hebben op de een of andere manier iets met elkaar gehad. Het mediationinstrument wordt anders echt verkeerd ingezet.

Een ander punt is dat de officier het kan inzetten voor feiten tot zes jaar. Als op een strafbaar feit meer dan zes jaar staat, dan mag de officier geen transactie aanbieden of een OM-strafbeschikking. Dan moet het naar de rechter. Als in dat kader een officier zegt «er is gemediatet en daar laat ik het bij» dan kan ik daar vrede mee hebben. Maar als het gaat om kapitale delicten, vind ik het van essentieel belang dat in de wet staat ... Ik heb de brief enorm zitten spellen, maar dat staat er niet in. Ik vind het helemaal top dat er mediation plaatsvindt, echt helemaal goed. Ik was laatst op Curaçao, waar een politicus vermoord is. De nabestaanden hebben daar gekozen voor een mediationtraject. Wie ben ik om daar tegen te zijn? Maar bij zware feiten is er ook een publiek belang, en dat is ermee gediend dat een rechter die mediation plaatst in een geheel. Dat is wat ik bepleit.

Minister **Dekker**:

Ik ben het roerend eens met het eerste punt van de heer Van Dam. Mediation is niet een soort pleister of goedmakertje. Nee, het moet een standaardoptie zijn die wordt aangeboden om te kijken of het een rol kan spelen als beide partijen ervoor openstaan.

Dan zijn tweede punt. Ik vraag me af of dat in de praktijk vaak voorkomt. Bij kapitale delicten kan ik me eigenlijk nauwelijks voorstellen dat een officier van justitie zegt: nou, beide partijen zijn eruit, laten we maar niet naar de rechter gaan, laat de vervolging maar zitten. Ik zie het alleen in lichtere gevallen gebeuren, waarbij de officier van justitie bijvoorbeeld op verzoek van beide partijen kan overgaan tot een sepot. Maar ik ben best bereid om dit mee te nemen in de verdere uitwerking van het beleidskader. Als we zien dat er echt een verschuiving plaatsvindt naar hele zware zaken waar vervolging achterwege blijft ... Ik deel met de heer Van Dam dat dat maatschappelijk echt onwenselijk is. Zeker bij zwaardere delicten is niet alleen het slachtoffer wat aangedaan, maar is er ook een grote maatschappelijke impact. Vanuit een oogpunt van normstelling is het dan onwenselijk dat dat volledig buiten de rechter omgaat.

De heer **Van Dam** (CDA):

Ik ben blij dat u dat toezegt. Het gaat mij niet zozeer om vergelding, vergelding, vergelding, hoewel dat zeker een rol speelt. Het gaat mij er uiteindelijk om dat wij draagvlak houden voor het waardevolle instrument van mediation. Laten we wel wezen, de krantenkoppen zijn dan: verdachte van moord komt weg met ... Over dat soort dingen maak ik mij zorgen. Dat moeten we echt voorkomen.

Minister **Dekker**:

Ik begrijp dat heel goed. Niet alleen om dat vergeldende element in het formele strafrecht te behouden, maar ook juist om de steun te behouden voor dit soort vormen, moeten we daar scherp op zijn. Ik neem dat punt mee.

Dan kan ik direct ingaan op de vraag die ik ook terugzag in de brief van Restorative Justice Nederland over de kan- of moet-bepaling. Ik vermoed dat dat betrekking heeft op de passage in het beleidskader op pagina 5, waar staat: «De uitkomst van deze mediation kan ingevolge artikel 51h Strafvordering rechtsgevolgen hebben, zodat daarop in beginsel door de officier van justitie dient te worden gewacht.» Dat woord «kan» staat daar omdat de letter van artikel 51h op dit moment alleen betrekking heeft op de rechter, terwijl in deze fase de officier van justitie aan zet is. Inderdaad, de rechter moet, en niet kan, rekening houden met de uitkomst van mediation. Ook dit is een onderdeel dat straks in het nieuwe Wetboek van Strafvordering breed getrokken kan worden.

Dan de vraag over het beter informeren. Een volmondig ja op de informatie- en communicatiemiddelen. Mevrouw Van der Graaf vroeg nadrukkelijk naar de scheiding. Je ziet herstel op verschillende terreinen terugkomen. Het beleidskader heeft nu sec betrekking op de fase van vervolging en berechting. Dan is de officier of de rechter aan zet. Het betekent niet dat er niet ook op andere plekken heel goed aan vormen van herstel gewerkt kan worden. Ik denk aan de aangiftefase als er bijvoorbeeld nog onduidelijkheid is over de vraag of er echt sprake is van een strafbaar feit. Dan kan ook de politie bekijken of je mensen naar buurtbemiddeling kunt geleiden.

Aan de kant van de reclassering na berechting kan het soms heel prettig zijn voor zowel het slachtoffer als de verdachte in het kader van zijn herstel en het voorkomen van recidive dat er een gesprek plaatsvindt over de impact die het heeft gehad. Het is goed om die verschillende vormen van herstel te structureren en een scheiding aan te brengen daar waar het gaat om de fase die nu in het beleidskader is beland. Dat kan namelijk vervolgens effect hebben in die fase van vervolging en berechting. Naar die andere onderdelen kijken we ook, sterker nog, daar doet het WODC op dit moment onderzoek naar. Welke vormen zijn er en waar is uitbreiding mogelijk? Dan kunnen wij dat op een later moment in dit beleidskader voegen. Het moet natuurlijk geen amalgaam worden van allerlei soorten die door elkaar heen lopen. Juist die structurering is heel erg plezierig voor professionals in de praktijk. Zij helpt om het voor hen helder te maken wanneer je welke vorm van herstel inzet en waar je daarvoor aan de bel moet trekken.

Mevrouw **Van der Graaf** (ChristenUnie):

Ik onderstreep die woorden van de Minister graag, maar ik heb daar nog wel een verduidelijkende vraag over. Ik lees de intenties van de Minister in het beleidskader. Hij wil een aantal extra waarborgen inbouwen voor mediation in het strafrecht. Het moet altijd gaan over de impact van gecertificeerde mediators. Het is belangrijk om dit te bewaken. De andere vormen van bemiddeling lopen buiten de strafzaak. Begrijp ik de Minister goed dat dat inderdaad de bedoeling is?

**Minister Dekker:**

Ja, dat is de bedoeling. Mediation in de fase van vervolging en berechting is iets waar vervolgens rekening mee moet worden gehouden door de officier van justitie of rechter. Daarom wil je dat dat aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. Daarnaast zijn er vormen van buurtbemiddeling in gemeentes. Iemand komt aangifte doen, maar dat hoeft helemaal niet tot een zaak te leiden. De officier van justitie zegt dan: ik kan er niet zo vreselijk veel mee. Buurtbemiddeling kan heel zinvol zijn, maar het is dan wel de vraag of je dat net zo zwaar moet optuigen. Er zijn namelijk heel veel vormen van buurtbemiddeling die je daarmee aan de kant zou zetten. Je stelt eisen aan de kwaliteit en de vorm van bemiddeling. Ik kan mij voorstellen dat het verschilt of het onderdeel is van het strafproces of dat het voor of na het strafproces plaatsvindt.

**Mevrouw Van der Graaf (ChristenUnie):**

Ik denk dat we elkaar dan goed begrijpen. Het is van belang dat mediation leidt tot een vaststellingsovereenkomst waar gewoon duidelijke afspraken in staan. Wat ik vanuit de praktijk mee krijg, is dat dit voor officieren en voor rechters van belang kan zijn. Zo weten ze namelijk dat de positie van het slachtoffer goed aan bod is gekomen. Daarom hecht ik hier echt aan. Ik begrijp het goed dat dit echt de bedoeling is voor straks.

**Minister Dekker:**

Dat is echt de bedoeling voor straks. Daarin is die knip relevant. In het strafproces stel je er andere eisen aan dan op andere momenten. Laat ik de reclassering of de buurtbemiddeling noemen. U en ik zijn er groot voorstander van dat daarin ook vrijwilligers een rol kunnen spelen. Die zijn natuurlijk niet per definitie gecertificeerd. Als je dat langs dezelfde kwaliteitseisen wilt leggen als dat deel dat wij nu in het beleidskader hebben zitten, dan zonder je die automatisch uit en dat zou ik zonde vinden. Herstel en bemiddeling kunnen in heel veel fasen een rol spelen, maar de eisen die je eraan stelt, kunnen wel verschillen.

**De voorzitter:**

Dan heb ik daar zelf als SP-woordvoerder nog een korte aanvullende vraag over. Op dat onderscheid zit de praktijk te wachten. Het is goed dat dat scherp wordt benadrukt in het beleidskader, maar op dit moment zorgt het af en toe voor ruis, zo begrijp ik uit de praktijk. Soms lopen twee herstelrechttrajecten bijna door elkaar heen of parallel aan elkaar. Ze hoeven elkaar niet altijd in de weg te zitten, maar er is wel onduidelijkheid over. Kunnen we daar in de huidige praktijk wat aan doen?

**Minister Dekker:**

Dat is precies wat we beogen te doen met dit beleidskader. Er zijn heel veel opties en vormen. Die worden ingezet en soms lopen ze een beetje door elkaar. Met dit beleidskader proberen we de boel ook een beetje te structureren. Het moet helder zijn welke vorm van herstel je op welk moment inzet. Daarmee bieden wij handvatten aan mensen in de praktijk, juist om onduidelijkheid te voorkomen. Je kunt zeggen «beter twee vormen van herstel dan helemaal geen vorm van herstel», maar het is natuurlijk ook gewoon een beetje zonde, want het grijpt op elkaar in en kan daardoor ook niet het gewenste effect hebben. Het zijn ook twee trajecten die betaald moeten worden. Als je het anders doet, kun je gewoon ook meer zaken doen.

Ik zei al wat over de verschillende vormen van herstelrecht op verschillende momenten. Daarmee kom ik op de vraag van de heer Van Wijngaarden over de reclassering. Die heb ik zojuist beantwoord als het gaat om de onderbenutting van het herstelrecht in de letselschadepraktijk. Daar zie je dat het overgrote deel, zo'n 90%, van de letselschadezaken buiten de rechter wordt afgedaan. Slechts 10% leidt uiteindelijk tot een

zaak. Als een conflict doorsuddert kan herstel en mediation zeker een optie zijn.

Dan de voorwaardelijke zaaksbeëindiging. Vrijwel alle woordvoerders hebben daarnaar gevraagd. Als een slachtoffer en een verdachte in het kader van mediation in strafzaken tot afspraken komen, dan worden die in een vaststellingsovereenkomst vastgelegd. Het kan dan bijvoorbeeld gaan over de vergoeding van schade. Het is belangrijk dat die afspraken worden nagekomen. De mogelijkheid van mediation in strafzaken moet ook in deze fase, waarin al een dagvaarding is uitgebracht en de zaak dus onder de rechter is, openstaan. In het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt een regeling opgenomen die erop toeziet hoe een rechter dient om te gaan met zaken die na mediation tot een overeenkomst leiden.

Daarmee zijn we dus aan de slag in het kader van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Dit is ook een van de dingen die wellicht al vooruitgeschoven in het wetsvoorstel Innovatie strafvordering in een voorlopige variant in de praktijk kan worden beproefd. De werking zal dan realtime worden gemonitord en geëvalueerd door het WODC. Zo kan worden bepaald of de nieuwe wetgeving in de praktijk voldoende houvast biedt en of nog aan flankerend beleid moet worden gedaan.

In de consultatie over de innovatiewet afgelopen zomer bleken er verschillende punten van kritiek te bestaan ten aanzien van de eerste summiere aanzet voor zo'n regeling. Mijn ministerie heeft die kritiek ter harte genomen; er wordt nu gewerkt aan een uitgebreidere regeling. Het spreekt voor zich dat daarbij alle suggesties die in de consultatieronde zijn gedaan, worden meegenomen. Dat geldt ook voor de suggesties die betrekking hadden op de voorwaardelijke zaaksbeëindiging. We willen de rechter niet zelf belasten met het mediationtraject en de zaak laten aanhouden in afwachting van die mediation. De overeenkomst moeten we laten beoordelen en we moeten eventueel toezicht op de naleving laten regelen. Dat zou een onevenredige belasting van de rechter zijn. Ik voel er meer voor om de rechter tijdens de berechting te laten inventariseren of mediation alsnog een oplossing kan zijn voor de zaak, zowel naar het oordeel van het slachtoffer, naar het oordeel van de verdachte als naar het oordeel van het Openbaar Ministerie. In dat geval kan de zaak worden verwezen naar mediation. Het lijkt mij vervolgens meer op de weg te liggen van het Openbaar Ministerie om te bepalen of de uitkomst van mediation het belang van de berechting en de rechterlijke uitspraak terzijde kan schuiven. Als dat niet het geval is, kan het Openbaar Ministerie de afweging maken om een zaak alsnog aan de rechter voor te leggen. Het is een lang antwoord, maar omdat er zo veel vragen over waren gesteld, leek het mij goed om er uitgebreid op in te gaan.

**De voorzitter:**

Er is toch een interruptie van de heer Van Dam.

**De heer Van Dam (CDA):**

Dit raakt ook weer aan het punt dat we net hadden. Ik vraag de Minister om er bij gelegenheid toch nog eens een denkraam over naar de Kamer te sturen. Ik vind dit echt een heel belangrijk punt om de eerder door mij aangegeven redenen. Er moet een helder concept komen. Misschien dat het zesjaarscriterium er ook nog een rol in kan spelen. Misschien moet dat later in het proces, maar als we dit pas krijgen als het wetsvoorstel naar ons toe komt, dan ... Ik wil gewoon duidelijk weten wanneer ik er nog iets van kan vinden. Gelet op hoe we er nu over praten, zou ik het eigenlijk het meest chic vinden als dat niet met allemaal amendementen of wat voor gedoe moet worden geregeld, maar dat we dat gewoon op een nette manier kunnen doen. Overigens kan een amendement ook heel netjes zijn.

**Minister Dekker:**

Ik denk dat de innovatiewet al redelijk snel de kant van de Kamer op komt. We zitten nu met alle partijen te kijken hoe we dat op een goede manier kunnen doen. Daar is het OM overigens zelf ook bij betrokken. Ik kijk even naar mijn ambtenarenhulplijn. Zo spoedig mogelijk? Dan zal het als het meezit rond de zomer naar de Kamer komen.

**De heer Van Dam (CDA):**

Laat ik het dan zo formuleren: u weet ongeveer hoe mijn vizier gericht staat. Mocht u nog gebruik willen maken van de mogelijkheid om daar op voorhand het gevoel van de Kamer in te willen raadplegen om te voorkomen dat we alles rond de wetsbehandeling moeten doen, dan nodig ik u daartoe van harte uit.

**Minister Dekker:**

Als ik extreem zenuwachtig zou worden, dan zou ik dat doen, maar ik denk dat we hier echt gewoon uitkomen. Ik weet hoe u erin zit. Met uw opmerking en met het commentaar van de Raad van State ga ik er nog eens extra naar kijken. Ik heb niet de indruk dat we hier enorm van mening verschillen.

Voorzitter. Ik kom op het punt van het recht op toegang. Ik herken het uit de inbreng van Restorative Justice Nederland. Daarmee zou een recht van partijen ontstaan om in iedere fase van het strafproces te verzoeken om een onderzoek naar mediation mogelijk te maken. Zo'n verzoek zou alleen kunnen worden afgewezen op zwaarwegende gronden. Ik ben op dat onderdeel niet onmiddellijk enthousiast, omdat het principe van mediation de vrijwillige medewerking van beide partijen is. En hier introduceer je een veel zwaarder criterium. Alleen bij zwaarwegende redenen zou je ervan kunnen afwijken. Het is de vraag of dat nodig is. Toont de praktijk hiervan echt de noodzaak aan? Ondergraaf je hiermee niet enigszins de essentie van mediation, namelijk de vrijwillige medewerking van beide partijen?

**De voorzitter:**

Mevrouw Van der Graaf heeft een interruptie. Anders had ik hem zelf geplaatst.

**Mevrouw Van der Graaf (ChristenUnie):**

Misschien kunt u me aanvullen, zoals zojuist. Ik probeer even te zoeken naar de ruimte die de Minister hiervoor ziet. De gedachte wordt neergelegd als een kerngedachte in het herstelrecht. Voor beide partijen, zowel het slachtoffer als de verdachte, moet er een recht op toegang tot deze voorziening komen. Heeft de Minister zijn mind al helemaal opgemaakt of ziet hij toch nog ruimte om hier nog eens even goed naar te kijken? We spreken hier niet alleen over partijen die vanuit de Nederlandse praktijk te berde worden gebracht. Er zijn ook internationale verdragen die ons ertoe aanzetten dat we hiermee aan de slag gaan. Ik zie een beleidskader dat supergoed in elkaar zit, maar op een paar punten misschien toch nog wat aanscherping behoeft.

**Minister Dekker:**

Het beleidskader is ook niet een gestold iets. Ik gaf al eerder aan dat het in ontwikkeling is. Als het gaat om het introduceren van een formeel recht, sluit ik niet uit dat het wellicht meerwaarde heeft, maar het basisprincipe dat mediation uitgaat van de vrijwilligheid van twee partijen en juist daarom ook succesvol is, verandert zodra je een formeel recht gaat introduceren waar alleen om zwaarwegende redenen van kan worden afgeweken. Dat legt een grotere druk op de andere partij om mee te werken en dan krijgen wij een soort gedwongen deelname aan een

mediationtraject. Als dat het effect ervan is, ben ik er niet voor. Het is de vraag of dat met zo'n recht niet toch wordt geïntroduceerd.

**De voorzitter:**

Mevrouw Van der Graaf voor een vervolgvraag?

Mevrouw **Van der Graaf** (ChristenUnie):

Ik snap het punt dat de Minister maakt wel, maar het is maar zeer de vraag of dat de uitwerking zal zijn. Ik vraag er toch nog even op door. Er zit een aanname onder. Op dit moment zit het ook in het mediationtraject. Je kunt er alleen maar mee door als ook de verdachte of dader verantwoordelijkheid wil nemen voor zijn handelen. Het is ook nu niet vrijblijvend. Ik vraag de Minister om hier toch nog eens even goed naar te kijken.

**Minister Dekker:**

Wij zijn heel goed in gesprek met Restorative Justice Nederland bij de ontwikkeling van het beleidskader en bij de formele wet- en regelgeving die nog in de pijplijn zit. Zij dragen dit zelf aan in hun brief. Het is een brief met een positieve grondhouding en een aantal aandachtspunten. Dit zijn onderwerpen die we natuurlijk met hen blijven bespreken. U hoort mijn aarzeling. U vraagt: pakt het wel zo uit? Dat is denk ik iets wat in die gesprekken zou moeten terugkomen. Wellicht dat we op enig moment toch zeggen: nou, misschien heeft het wel meerwaarde, misschien is er wel een noodzaak, misschien moet het in een volgende stap van de uitrol van het herstelrecht gebeuren. Ik ben nu nog niet zo ver, maar het is geen taboe of iets dergelijks. Wat mij betreft wordt hier gewoon over doorge-sproken. Ik sluit voor de toekomst niks uit.

**Voorzitter: Van Dam**

**De voorzitter:**

Ik zie nog een interruptie van de heer Van Nispen.

De heer **Van Nispen** (SP):

Ik had het niet zo begrepen dat ook maar iemand ervoor pleit om het principe van vrijwilligheid aan de kant te schuiven. Het recht op toegang zou er meer op zien dat er recht is om te onderzoeken of mediation mogelijk is. Het opnemen van die explicitering in het beleidskader zou meerwaarde hebben ten opzichte van de huidige praktijk. Het gaat niet om een onvoorwaardelijk recht op mediation, behoudens zwaarwegende gronden, maar om een recht om te onderzoeken of mediation een mogelijkheid is, behoudens zwaarwegende gronden.

**Minister Dekker:**

Misschien dat er sprake is van een misverstand. Laten we in de gesprekken die wij voeren, kijken of er echt een verschil van inzicht is over wat zo'n recht precies behelst. Als dat verschil van inzicht er niet is en alle partijen zeggen dat het een nuttige toevoeging is, dan is het bezwaar aan onze kant ook minder groot. Wij zien nu in ieder geval het punt waar ik zojuist op doelde. Wat is nut en noodzaak van zo'n recht, tenzij je het echt zwaar maakt, maar dan introduceer je het element waar ik het zojuist over had? Het is een genuanceerde discussie. Wij gaan erover in gesprek.

**Voorzitter: Van Nispen**

**Minister Dekker:**

Voorzitter. Dan jeugdigen en minderjarigen. Het overwegen van herstelrecht, zoals het nu in de wet is neergelegd, geldt voor alle zaken, niet alleen voor volwassenen, maar ook voor minderjarigen en adolescenten. Het is staande praktijk dat het bij jeugdigen al een veel structurelere plek

heeft gekregen. Bij ZSM worden de Raad voor de Kinderbescherming en Halt al betrokken bij de afweging van de inzet van herstelrecht. In iedere zaak moet worden afgewogen of dat toch niet een van de modaliteiten is om een zaak af te doen. Sinds mei 2018 is dit ook een vaste vraag in het onderzoek dat de Raad voor de Kinderbescherming doet bij jeugdstrafzaken. Het aantal strafzaken waarin wordt verwezen naar mediation, neemt ook toe. In 2019 was dit gestegen tot 213 minderjarigen en 192 adolescenten. Hier is bij het regeerakkoord ook extra geld voor vrijgemaakt.

Dan hadden we de discussie over het geld, want hoe zit dat dan? Hoe ga je dat nou allemaal betalen? We hebben geld op de begroting voor bijvoorbeeld Perspectief Herstelbemiddeling, dat jaarlijks 1,6 miljoen subsidie ontvangt van mijn ministerie. Er worden ruim 1.400 zaken in behandeling genomen. Bij mediation in strafrecht zijn een kleine 1.000 zaken gestart in 2019 en dat krijgt structureel 1,3 miljoen, inclusief de drie ton waar ik het zojuist over had. Er ligt al een toezegging aan mevrouw Van der Graaf. Afgelopen jaar kwamen ze daar net iets op tekort. Hoe strak ga je sturen op je budgettaire kaders? Daarvan heb ik gezegd dat het niet om groot geld gaat en dat we in oktober natuurlijk niet gaan zeggen: sorry, de pot is leeg. Dat moeten we dan zien op te lossen. Net zoals we dat vorig jaar hebben gedaan, zal ik dat ook in het lopende begrotingsjaar doen. Maar bijvoorbeeld ook bij de afdoening van Halt, straffen voor minderjarigen, is herstel een van de meest voor de hand liggende modaliteiten. Daar wordt overigens – daarmee beantwoord ik ook direct de andere vraag van mevrouw Van der Graaf – heel erg gekeken of je bijvoorbeeld ouders kunt betrekken. Het gaat dus niet alleen om een dader-slachtofferherstel; het is ook meer systeemgericht.

Voorzitter. Het was een mooie discussie over herstelrecht. Er werd gevraagd: kunnen we daar vaker wat over horen? Mevrouw Van der Graaf vroeg of we jaarlijks een soort voortgangsrapportage kunnen ontvangen. Die zeg ik hierbij toe.

Voorzitter. Dan kom ik op mediation, iets meer in de brede zin van het woord, en op de voorstellen om te kijken of je op het punt van het beroep niet kunt komen tot een variant van een wet ter bevordering van de kwaliteit van de mediation, die een aantal kwaliteitswaarborgen neerlegt. Dat traject heeft een hele lange historie van een aantal wetten die veel verder gingen en vervolgens op heel veel bezwaren stuitten en ook in het veld heel erg verdeeld lagen. Dat leidde ertoe dat die wetgeving de koelkast inging. Toen kwam op een gegeven moment het gesprek toch weer op gang: misschien moeten we niet terug naar dat oude zware traject, maar er zaten wel een aantal elementen in waarvoor draagvlak bestond. Dat was voor ons dus reden om de gesprekken weer op te starten, ook met het veld. Die hebben geleid tot de brief die ik u heb gestuurd, met daarin de contouren van wetgeving. Daarbij is de vraag aan de ene kant wat nou precies de noodzaak is om hiertoe over te gaan. Dat lees ik natuurlijk ook terug in de brief van de NOvA, degene die nog wel kritisch is op dit traject. Ik denk dat het gewoon heel zinvol is. Er is wel een vorm van zelfregulering, maar daar heb je ook weer verschillende scholen in. Als je een mediator zoekt, is een overheidsregister toch ook net wat anders dan een register van een koepel. Ik kan me voorstellen dat het in een sector waar iedereen zich mediator kan noemen – dat is een vrij beroep – helpt om een overheidsregister, een kwaliteitsregister, te hebben en om dat ook wettelijk te borgen, niet als iets wat bovenop datgene komt wat nu al gebeurt, maar eigenlijk in lijn met een aantal kwaliteitstrajecten die ook al vanuit de koepels lopen.

Zo kun je komen tot een formele titel van wettelijk beëdigd mediator, zodat je ook als burger of bedrijf weet dat je dan gewoon met kwaliteit hebt te maken. Dat helpt ook om de drempel voor de inzet van mediation minder hoog te maken, omdat je weet waar je terecht kunt en wanneer je te maken hebt met kwaliteit. Dat kan ook worden betrokken bij het

inzetten van toevoegingen vanuit de subsidiaire rechtsbijstand. Ik heb dus niet de indruk dat dat leidt tot overreglementering. Sterker nog, ik zou zeggen – dat lees ik een beetje terug in de brief van de NOvA – dat ik wat wij nu voorstellen, eigenlijk een vrij lichte variant vind. Waarom regelen we de kwaliteitseisen niet bij wet en bij AMvB? Waar wij nu aan zitten te denken, is dat je in de wet eigenlijk de onderdelen benoemt waarop je zou willen toetsen, bijvoorbeeld opleiding. Maar op het punt van «wat dan precies?» wil ik toch enige flexibiliteit behouden. Dat regel je vervolgens in een AMvB. Dan was er ook nog een vraag van de heer Van Nispen over ...

**De voorzitter:**

Mag ik dan eerst de heer Groothuizen het woord geven voor een interruptie?

**De heer Groothuizen (D66):**

Dan komt er dus eerst een wet en daaronder op een gegeven moment een AMvB. Wat is het tijdspad dat we dan bij beide trajecten volgen? Met andere woorden, wanneer hebben we de AMvB waarin die eisen uiteindelijk gespecificeerd staan?

**Minister Dekker:**

Ik maak bij dit soort vragen altijd veel gebruik van de hulplijnen. Wij denken de wetgeving in de loop van het jaar te hebben. De AMvB komt daarna. Dat zal dan dus in de loop van 2021 zijn. Dat zijn dingen die op zich in de voorbereiding best parallel kunnen lopen. Wij voeren dus ook gesprekken met de sector over hoe dat eruit zou moeten komen te zien. Zodra de wet is geslagen, kan je vrij snel daarna een AMvB introduceren. Dan was er nog de vraag van de heer Van Nispen over de goede elementen uit het voorstel om mediation te introduceren in het bestuursrecht. Daar zijn wij in principe niet tegen, maar sinds 2016 heeft de tijd ook niet stilgestaan en zijn er ook allerlei andere initiatieven gestart om te kijken of je binnen het bestuursrecht niet veel meer met de menselijke maat kunt kijken om conflicten tussen burgers en overheid op een andere manier te beslechten. Ik moet wel zeggen dat er binnen het bestuursrecht ook al veel meer kan. Er wordt ook al veel meer ruimte gepakt. Neem bijvoorbeeld het hele traject Passend Contact met de Overheid, waarin initiatieven zoals deze al lopen. Kijk bijvoorbeeld ook naar het initiatief dat ik neem in het kader van de herziening van de rechtsbijstand. Een van de grote poten daarbij is hoe je het aantal formele zaken terugbrengt, in ieder geval daar waar je toch ziet dat bestuursorganen soms wel heel erg makkelijk zeggen «dient u maar een bezwaarschrift in en gaat u maar in beroep», terwijl je, als je even goed naar de zaak kijkt, zegt dat men hier ook op een andere manier uit had kunnen komen. Iedere keer als ik weer naar een rechtbank ga of naar de Centrale Raad van Beroep, waar ik gisteren was, en aan rechters die te maken hebben met uitkeringszaken of socialeverzekeringszaken, vraag om mij een indicatie te geven van het aantal zaken die zij voor zich krijgen die eigenlijk buiten de zitting kunnen worden afgedaan, kom ik toch wel tot de constatering dat er nog heel veel ruimte voor verbetering is en dat wij echt waakzamer moeten zijn om burgers niet op kosten en in een ingewikkeld stressvol traject te jagen, daar waar ze gewoon een punt hebben.

**De heer Groothuizen (D66):**

Dat is een interessant punt. Ik las gisteren of eergisteren een artikel in de Gelderlander waarin de Minister, volgens mij in gesprek met studenten, zei dat uitvoeringsorganisaties gewoon hun telefoon eens zouden moeten pakken. Daar ben ik het helemaal mee eens, maar als ik bij advocaten langsga, dan hoor ik dat het UWV keurige brieven stuurt met «hier is een telefoonnummer waarnaar u kunt bellen als u het eens over de zaak wil

hebben» en dat, als men dat dan vervolgens doet, het meest bekende geluid toch de piep-piep-pieptoon is. De vraag is dus hoe de Minister in het kabinet met zijn collega's die over die uitvoeringsorganisaties gaan, gaat regelen dat dit ook gewoon echt de werkwijze wordt. Ik bedoel: we delen het streven, maar we moeten het natuurlijk vooral gaan doen.

**Minister Dekker:**

Exact, maar om een voorwaarschuwing te geven: dat is niet van vandaag op morgen opgelost. Want dit vraagt natuurlijk heel veel van uitvoeringsorganisaties. Het betekent een andere manier van werken om in organisaties waar je te maken hebt met grote aantallen omdat je met zulke grote volumes te maken hebt, toch extra tijd te steken in sommige zaken en iets meer met het menselijk oog en met de menselijke maat te kijken of er een kern van waarheid in het probleem zit, ook in die gevallen waarin mensen soms niet in staat zijn om precies aan te geven waar het zit. Want daar heb je mee te maken: het gaat om een kwetsbare doelgroep, waarbij individuen soms volledig in hun recht staan maar niet goed uit kunnen leggen waarom zij vinden dat het fout is. Dan hebben ze een beetje hulp nodig.

Hoe gaan we dat doen? Dat doen we op een aantal manieren. Ik zie hier overigens veel enthousiasme voor, ook bij grote uitvoeringsorganisaties, maar we doen dit door dit gewoon op de agenda te zetten en ook door binnen die organisaties de discussie aan te gaan over de vraag welke ruimte de mensen in de uitvoering nodig hebben om dit gesprek aan te gaan, die telefoon op te pakken en af en toe iets meer maatwerk te bieden om eruit te komen. Soms is het ook gewoon een kosten-batenafweging: moet ik nou tot het gaatje gaan voor dat laatste tientje of zet ik er gewoon een keer een punt achter? Dat betekent ook dat die professionals het idee moeten hebben dat ze daarin geruggesteund worden. Daar werkt die aanjager van mij heel erg bij. Dat doet hij niet alleen in opdracht van mij, maar in opdracht van het volledige SGO; dat is het beraad van secretarissen-generaal. De grootste vervuilers – zo noem ik ze maar even – worden nu in kaart gebracht om te kijken waar we moeten beginnen als we direct de volumes willen aanpakken. Dat gebeurt in combinatie met het feit dat ik, naast hulp, het ook nodig vind dat we dan aan de achterkant ook iets van de stick gaan hanteren, dus een hogere proceskostenvergoeding daar waar een bestuursorgaan toch tot het gaatje is gegaan en door de rechter in het ongelijk wordt gesteld. Dat laatste is in consultatie geweest. Er wordt aan gewerkt om het wetsvoorstel naar de Raad van State te kunnen sturen.

**De voorzitter:**

De heer Van Wijngaarden heeft daar nog een vraag over.

**De heer Van Wijngaarden (VVD):**

Interessant punt om te horen en goed dat de Minister dat oppakt, maar ik zoek nog naar een paar dingen. Komen er nou ook echt objectieve doelstellingen voor die «grootste vervuilers»? Ik snap overigens dat het streefnormen zijn. Wordt er ook per uitvoeringsorganisatie aandacht aan besteed in de structurele scholing en de bijscholing? Het lijkt me best lastig als ambtenaar hoe je iets moet inschatten. Je wilt voorkomen dat je het niet goed doet. Dat lijkt me wel een uitdaging. Graag een reactie.

**Minister Dekker:**

Dat zit er allemaal in. Ik wil het ook monitoren. Sterker nog, ik denk dat het heel erg kan helpen om het leuk te maken voor uitvoeringsorganisaties als je nu zegt: we hebben jaarlijks 30.000 zaken en in 30% gaan we nat; zullen we eens kijken of we die 30% wat kunnen terugbrengen? Als je dat inzichtelijk maakt en je gaat daar hard aan werken, dan is het natuurlijk ook gewoon gaaf om te zien dat die 30% 20% wordt en misschien 10%.

Het zal natuurlijk nooit helemaal nul worden, maar daar zit ruimte om het aantal zaken naar beneden te brengen. Ik heb die aanjager gevraagd om dit hard in kaart te brengen, zodat we er doelstellingen aan kunnen koppelen.

Dan een tweede punt. Ik geloof niet dat doelstellingen alleen het werk gaan doen. Je moet de mensen die in de uitvoering werken, daartoe ook in staat stellen. Daar zijn opleiding en training zeker onderdelen van. Laat ik een voorbeeld noemen uit een van mijn eigen uitvoeringsdiensten. Soms gaat het om tools die de mensen in de uitvoering ter beschikking staan en die ze kunnen inzetten om iets meer maatwerk te leveren en iets menselijker met iets om te gaan. Ik noem de inning van boetes. Tot voor kort werd gewoon gezegd: een boete is een boete; dan had u maar niet met de telefoon achter het stuur moeten zitten. Als er dan gezegd werd «ik wil wel betalen, maar ik kan niet betalen», dan werd er geantwoord: straf is straf. Als er dan niet op tijd werd betaald, werd een boete verdubbeld en later nog een keer verdubbeld. Dat waren maatregelen die op zich wel te rechtvaardigen waren vanuit het punitieve karakter van boetes, maar die bij deze doelgroep niet bepaald hielpen, ook niet om je geld een keer wél te krijgen. De introductie van een betalingsregeling die ook kan worden aangeboden, helpt al enorm: u moet een boete betalen, maar als u dat niet in één keer kunt, mag het ook in termijnen. De inzet van dwangtrajecten vanuit het CJIB is sindsdien spectaculair gedaald. De inzet van gerechtsdeurwaarders neemt ieder jaar af. En dat vind ik een heel goed teken, vooral voor de mensen die het betreft. Zodra we in dat traject belanden, worden de kosten bepaald niet lager.

Het is dus een combinatie van training, van onze mensen in de uitvoering de ruimte geven die ze toekomt en die het werk nog leuker maakt, maar ook van de instrumenten die ze daarbij kunnen inzetten. Soms moeten de mensen wel even de ruimte hebben in de formele wet- en regelgeving. Voorzitter. Ik kom op het laatste onderwerp: de ondernemers. Ik vond het een interessant onderzoek. We hebben voor de eerste keer in kaart gebracht hoe het precies zit met de toegang tot het recht van kleine ondernemers. Er is best ruimte voor verbetering. De rechtspraak, zeg ik in de richting van de heer Groothuizen, is zelf in gesprek om in het kader van die pilots te bekijken wat het mkb precies nodig heeft om die toegang te verbeteren. Op basis daarvan wordt gekeken of dat leidt tot andere voorzieningen in het kader van die experimenten en wellicht tot een andere vorm van rechtspraak.

Verder worden verschillende maatregelen getroffen die niet alleen betrekking hebben op het mkb, maar daar natuurlijk wel enorm helpen. Denk aan het wetsvoorstel Verlaging griffierechten, dat overigens rond de zomer bij uw Kamer zal worden ingediend. We zitten nu in het formele proces van advisering. Ik noem ook de gebruiksvriendelijke procedure bij de rechter met directe feedback zodra stukken niet volledig in het dossier zitten. Dat kan veel uitmaken voor de doorlooptijden. Daarnaast wordt gewerkt aan een online-informatieplatform voor juridische geschillen. Ook daar kunnen mkb'ers hun voordeel mee doen.

De heer Van Dam stelde een vraag over e-Court en arbitrage. Ik heb steeds gezegd dat ik daar niet tegen ben, maar dat het wel moet voldoen aan bepaalde wettelijke vereisten. Daar was bij e-Court discussie over, hetgeen ertoe heeft geleid dat het uiteindelijk stil is komen te liggen. Er is nog steeds ruimte voor arbitrage, ook digitaal, zolang het voldoet aan ... Tegelijkertijd vind ik het wel nuttig dat ook binnen de rechterlijke procedures gekeken wordt naar dit soort zaken, die eigenlijk hamerstukken zijn. Wellicht kan een vereenvoudiging van de procedure wellicht met lagere kosten worden geïntroduceerd. Daarom moedig ik het aan. Samen met de rechtspraak zijn we bezig om te kijken of dat toe iets kan leiden.

Hoe zit het met de verplichting rondom arbitrage? Daar zijn inderdaad prejudiciële vragen over gesteld aan de Hoge Raad. Dat betekent dat er

eisen moeten worden gesteld aan het verlenen van verlof door de rechter. De rechter moet bijvoorbeeld ook ambtshalve toetsen aan de Europese consumentenrichtlijn. Tot slot het punt van Brandmeester.

**De voorzitter:**

Komt de Minister terug op die arbitrage? Het was de vraag of dit moet leiden tot aanpassing van wetgeving. Ik vind het antwoord dat de rechter ambtshalve moet toetsen aan de Richtlijn consumentenbescherming wat vaag. Ik zou het op prijs stellen om deze fundamentele discussie voort te zetten. Moet een consument, als in de algemene voorwaarden iets staat over geschillen, waardoor hij wordt weggehouden bij de rechter, dat als voldoende kenbaar beschouwen? Dat lijkt me iets fundamenteels om later op terug te komen, bijvoorbeeld in een brief.

**Minister Dekker:**

Ik ben bereid om dat te doen, maar ik wil ook even kijken hoe dit uitwerkt. Het lost zich wellicht op. Als dat niet zo is, kunnen we het altijd weer terugnemen. Als een voorstel tot arbitrage wordt gedaan en de consument gaat daar niet mee akkoord, dan heeft hij geloof ik een maand de tijd om naar de rechter te gaan om dat te betwisten. De vraag is of dat stelsel goed uitwerkt. Als dat niet het geval is, kom ik bij u terug.

**De voorzitter:**

De Minister zegt dus niet dat hij met een brief komt om uit te leggen hoe het in de praktijk werkt, maar hij zegt: als het niet goed uitwerkt, dan kom ik er in een brief op terug. Ik vraag de Minister toch op welke termijn we hierover een brief kunnen verwachten.

**Minister Dekker:**

Dat zal dan in de loop van dit jaar zijn. We kijken hoe dit uitpakt en dan zal ik u dat laten weten. Vervolgens kunnen wij dan een discussie voeren over de wenselijkheid van nadere stappen.

**De voorzitter:**

Na de zomer kunnen we hier een brief over verwachten.

**De heer Van Dam (CDA):**

Ik beseft dat ik mijn interrupties al gehad heb, maar ik wil hier toch even op reageren. Ook bij arbitrage geldt dat de arbiter moet toetsen aan die Europese consumentenrichtlijn. Het is niet zo van: ach, het is maar wat broddelwerk. Ook bij arbitrage is er altijd de mogelijkheid om halverwege de wedstrijd – daar is die maand voor – naar de rechter te gaan. We vinden hier allemaal iets van, maar als er dan iets komt, moet het mogelijk zijn om daarin die verschillende afwegingen te maken. Het wetsvoorstel over de griffierechten dat er aankomt, laat onverlet dat het voor justitiabelen best een dure aangelegenheid is om naar de rechter te gaan, met alle voordelen die daarbij zitten. Ik zou het gewoon heel fijn vinden om in een zekere objectiviteit de plussen en de minnen in de praktijk te kunnen bezien. Vervolgens bekijken we dat vanuit onze eigen invalshoek. Dat zou de meerwaarde van zo'n document voor mij hebben.

**Minister Dekker:**

Zeker. Dan betrek ik dit bij de brief die u na de zomer van mij krijgt. Tot slot: Brandmeester. Ik vind het een mooi en interessant initiatief. Als je het hebt over rechtsbijstand, hebben we het niet alleen maar over de doelgroep die onder de Wet op de rechtsbijstand valt, namelijk die 40% met een laag inkomen. In al die rapporten wordt ook het een en ander gezegd over de toegang tot het recht voor die middengroepen. Dat noemt Wolfsen de val van de middengroepen. Als je onder de gesubsidieerde

rechtsbijstand valt, heb je met een financiële tegemoetkoming toegang tot een advocaat, maar als je daar net boven zit, moet je het allemaal zelf betalen. Vaak is ook heel erg onduidelijk wát je moet betalen. Het uurtje-factuurtjewerk is een hoge drempel voor burgers. Ze weten niet hoeveel tijd een zaak een advocaat gaat kosten en dus hoe hoog de rekening uiteindelijk wordt. Het initiatief Brandmeester werkt met rechtshulppakketten, die wij ook proberen te introduceren voor mensen met een kleine beurs in het meer overheidsgereguleerde deel. Dan weet je waar je aan toe bent, dan weet je wat je krijgt. Als je dan meer nodig hebt, kun je voor een zwaardere pakket kiezen. Dat vind ik interessant. Het gaat om een rechtsbijstandsverlener die ook op andere plekken, bij mensen die gewoon een verzekering afnemen, werk doen. In de regelgeving van de orde wordt gezegd: advocaten kunnen eigenlijk alleen maar goed en onafhankelijk werk doen als ze niet onder een baas functioneren. Daarom moeten er aan het hoofd van een bv advocaten staan. De vraag is of dat nou de enige manier is om die onafhankelijkheid te borgen. Misschien kan het ook op een andere manier. Ik denk, face value, dat het heel goed mogelijk is dat er ook andere manieren zijn om dat te borgen. Dat vraagt alleen wel aanpassing van de verordening. Dat is niet aan mij maar aan de NOvA. Ik heb met nadruk gevraagd of ze daar echt serieus naar willen kijken en of ze daarop willen terugkomen. Ik heb de indruk dat ze dat ook zullen doen. Dat vraagt wel tijd, want niet alleen het bestuur van de orde moet daarop terugkomen. Ze moeten dat uiteraard terugleggen bij hun leden. Ik heb gevraagd om daar serieus naar te kijken. In afwachting daarvan heeft de ACM gezegd dat zij geen nadere reden tot onderzoek ziet. Er zit ook een mededingingsvraagstuk aan. Mocht de orde het toch willen houden zoals het is, dan zal ik vanuit het belang van goede juridische beroepen en een goede toegang tot het recht voor alle doelgroepen, ook voor middengroepen, kijken of dat nog wel echt bij de tijd is. Daarbij kan er wellicht ook een mededingingsvraagstuk op tafel komen. Het is niet aan mij maar aan de ACM om daarover te beslissen. De ACM heeft in dit verband een schot voor de boeg gegeven.

**De voorzitter:**

Ik kijk naar de leden of er behoefte is aan een korte tweede termijn. Ik constateer dat ik de enige ben die daar behoefte aan heeft.

**Voorzitter: Groothuizen**

**De voorzitter:**

Ik geef de heer Van Nispen het woord voor een korte tweede termijn.

**De heer Van Nispen (SP):**

Zeker, kort. Het was een goed debat. Het herstelrecht is in ontwikkeling en volgens mij is het zeer veelbelovend. We hebben diverse toezeggingen gehad. De Minister komt nog terug op de opmerkingen uit de brief van Restorative Justice Nederland, van de Universiteit Maastricht en van de leden van de Kamer. We hebben nog niet goed begrepen op welke termijn dit zal gebeuren. Is dat een update van het beleidskader of gaat dat anderszins via een brief? Ik hoor graag in tweede termijn wanneer dat zal zijn.

Ik heb nog een vraag over de budgetten. De Minister zegt dat we wel een oplossing zullen vinden als het budget aan het eind van het jaar op is. Hij wil daar niet te strak op sturen. Aan de ene kant is dat goed om te horen, maar aan de andere kant vind ik het jammer dat er met zulke krappe budgetten wordt gewerkt. Die jaarlijkse onzekerheid lijkt me niet prettig voor de mensen die ermee moeten werken. Ik krijg hier graag nog een reactie op. Als we vinden dat mediation in het strafrecht en herstelrecht in het algemeen zo'n ontwikkeling moeten doormaken, waarom blijft het budget dan zo laag?

Tot slot nog even over mediation, waarnemend voorzitter. Aanvullend op alles wat er volgens de Minister al gebeurt, vraag ik eens goed te kijken naar de bepalingen in de initiatiefwet-Van der Steur uit 2014, te weten 2:4a, 7:1b en 7:3a. Omwille van de tijd zal ik die bepalingen nu niet citeren, maar ik hoop dat de Minister zijn voordeel ermee zal doen. Dat kan leiden tot zinvolle algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In die zin kunnen die bepalingen wel degelijk waardevol zijn.

**De voorzitter:**

Dan geef ik u het voorzitterschap weer terug, meneer Van Nispen.

**Voorzitter: Van Nispen**

**De voorzitter:**

Ik zie dat de Minister meteen kan antwoorden.

**Minister Dekker:**

Ik stuur de update tegen het eind van het jaar. Dan hebben we een soort basis. Het startpunt is dat ik u die brief heb gestuurd en daar kom ik ieder jaar op terug.

De mensen in het veld moeten zich niet laten weerhouden door het budgetplafond. Als er net als vorig jaar aan het eind van het jaar een tekort is, gaan we een oplossing zoeken. Als zich dat ieder jaar voordoet, dan is het wel zo netjes om de begroting af te stemmen op wat er reëel nodig is. Dat is natuurlijk altijd een enorme puzzel, maar dat is dan mijn probleem zou je kunnen zeggen. Of het is het probleem van de Kamer als er uiteindelijk geen budget wordt vastgesteld. Wat er op de begroting staat, zou geen hinder moeten zijn. Ik denk dat we er een heel eind mee komen en aan dat kleine tekort voor de laatste twee, drie maanden vallen we ons geen buil.

Ik ga kijken naar de artikelen die de heer Van Nispen aanhaalt. Volgens mij zijn we het eens over de richting die we moeten opgaan. Als de wet een steuntje in de rug kan bieden, moeten we het vooral doen, maar we moeten geen wetgeving om wetgeving maken. Ik zal kijken of die bepalingen erbij kunnen helpen.

**De voorzitter:**

Dank u wel. Dan nemen we tot slot de toezeggingen door. Die zijn vandaag overzichtelijk.

- De Minister zal de herziene versie van het beleidskader aan het eind van het jaar naar de Kamer sturen. Daarin wordt onder andere de omgang met zwaardere delicten meegenomen, maar ook de overige genoemde aspecten.
- De Minister zal niet alleen aan het eind van het jaar een update geven, maar ook jaarlijks daarover rapporteren. Dat gebeurt ieder jaar aan het eind van het jaar.
- De Minister zal in het kader van de discussie over arbitrage en consumentenbescherming in een brief de verschillende afwegingen meenemen. Die brief komt na de zomer naar de Kamer. Dat heeft ook alles te maken met de antwoorden op de prejudiciële vragen.

**Minister Dekker:**

Uw eerste vaststelling is dat er aan het eind van het jaar een herziening van het beleidskader komt. Dat kader is niet een gestold iets. Het kan best zijn dat we het op basis van de voortgangsrapportage op onderdelen willen aanpassen. Dat is niet nu al voorzien. Een beleidskader moet ook een bepaalde stabiliteit en continuïteit hebben. Misschien mag ik daarop een klein amendement indienen. Ik wil ieder jaar terugkomen op de vraag hoe het ervoor staat. Wat zijn de vorderingen? Als er een noodzaak tot

aanpassing of verduidelijking is, dan zullen we dat doen. Het moet echter geen doel op zich zijn dat we dat ieder jaar gaan herzien. Dat is mijn punt.

**De voorzitter:**

Ik zie geen bezwaren. Dan is dat zo afgesproken.

Mevrouw **Van der Graaf** (ChristenUnie):

Op welk moment worden wij geïnformeerd over het wetgevingstraject? We hebben daarvoor een flink aantal punten aangedragen. Die moeten ofwel in de wet of in de AMvB's een plek krijgen. Het recht op toegang kwam voorbij en ook de kan-bepaling. Wanneer komt de Minister daarop terug? Hij is nog veel in gesprek. Kunnen we hierover in een brief geïnformeerd worden op het moment dat de Minister er duidelijkheid over heeft? We mogen die punten niet uit het oog verliezen omdat het wetgevingstraject nog wel even duurt.

**Minister Dekker:**

Zeker. Dat wil ik vatten in de brief die tegen het einde van het jaar komt. Als ik op allerlei deelonderwerpen heel korte briefjes moet sturen, raken we de draad kwijt. Ik ga dat bundelen. Ik kan dit bewaken. Ik heb er een apart team op zitten dat zich hiermee bezighoudt en goed contact heeft met de mensen in het veld. Dan hebben we geijkte momenten om dit aan snee te hebben.

Dank.

**De voorzitter:**

Ik dank de Minister en zijn ambtenaren voor de beantwoording. Ik dank een ieder voor de belangstelling. Nog een prettige dag verder.

Sluiting 11.55 uur.